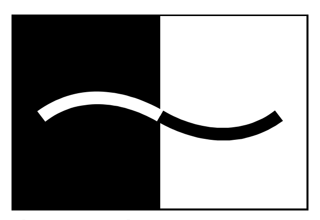


Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männer und Frauen

AVIS N°123 DU 12 JUIN 2009 DU BUREAU DU CONSEIL DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES POUR DES STATISTIQUES VENTILEES PAR SEXE ET DES INDICATEURS DE GENRE

Avis n°123 du 12 juin 2009 du Bureau du Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes pour des statistiques ventilées par sexe et des indicateurs de genre

Introduction

Le présent avis se réfère à l'article 4 de la Loi du 12 janvier 2007 qui précise notamment : *«chaque ministre veille, dans les domaines relevant de ses compétences, à ce que les statistiques que les services publics fédéraux […] produisent, collectent et commandent dans leur domaine d'action soient ventilées par sexe et que des indicateurs de genre soient établis, si c'est pertinent».*

Cet article envisage une double démarche à propos de l'élaboration des statistiques. La première consiste à ventiler toutes les observations recueillies en fonction du sexe des personnes observées: cette démarche est souvent intitulée «ventilation sexospécifique» des données. La seconde consiste à établir des «indicateurs de genre» et vise à mettre ainsi en évidence les inégalités (socialement construites) entre hommes et femmes.

Le 1/10/2007, le but poursuivi par la création de tels indicateurs de genre a été rappelé dans la proposition de résolution déposée au Sénat par le Comité d'Avis pour l'Egalité des Chances: «*Le comité d'avis s'intéresse de manière spécifique à la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes et à la politique intégrée dans ce domaine. Pour pouvoir mener pareilles politiques de manière adéquate, on doit disposer de statistiques concernant la situation des femmes et des hommes dans la société et les effets qu'auront sur les femmes et les hommes les actions que l'on entend mener*».[1]

<u>Rétroactes en Belgique</u>

En Belgique, la question de la ventilation «sexospécifique» des statistiques a été posée dès le milieu des années '80 par la Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale. Il s'agissait alors principalement de fournir aux organisations de femmes, aux enseignants ou aux journalistes un recueil des données disponibles sur les femmes. Cette initiative s'est traduite par la publication successive de plusieurs recueils de statistiques[2].

Cette problématique a été relancée par la préparation[3] de la Quatrième Conférence mondiale sur les Femmes (Pékin, 1995) et par les nombreuses recommandations qui ont été adoptées à l'issue de celle-ci. Cette fois, l'accent était mis plus nettement sur l'intérêt politique de la ventilation sexuée des statistiques. En effet,

- l'établissement de données récurrentes ou la création d'indicateurs, doivent permettre de suivre l'évolution de l'égalité entre hommes et femmes et de vérifier si les mesures politiques adoptées vont dans le bon sens.
- une bonne application du «gender mainstreaming» exige de disposer des instruments de mesure nécessaires. Ces instruments doivent être sensibles au «genre» et comprendre les nombreux aspects de la vie en société.

---

[1] D.P.,Document législatif n° 4-233/1

[2] Vrouwen in de Belgische Samenleving-Les Femmes dans la Société Belge, plusieurs éditions jusqu'en 1999.

[3] Pour répondre aux questionnaires préparatoires, il fallait disposer de données chiffrées qui parfois faisaient défaut. Le Rapport de la Belgique, établi en vue de Pékin 1995, précise en son point 9. 10 «*Il importe en outre, de disposer, à côté d'études fouillées, de données statistiques nombreuses et ventilées par sexe qui permettent d'appréhender correctement la situation des femmes dans tous les domaines de la vie et de la société belge*»

En 1996, la Ministre ayant l'égalité des chances dans ses attributions a commandé une nouvelle étude en vue de recenser les statistiques existantes et leur ventilation en fonction du sexe. Cette étude devait aussi faire des recommandations pour adapter les données recensées ou combler les manques. Deux documents ont ainsi été publiés en 1997.[4]

En 1999, une nouvelle recherche a été commandée à Mieke Van Haegendoren avec pour objectif de produire et promouvoir des statistiques selon le sexe. Ce travail a été réalisé en trois étapes: une nouvelle publication présentant une ventilation sexuée des statistiques à partir des banques de données disponibles [5]; l'organisation, en mai 2002, d'un colloque faisant notamment appel à l'esprit critique des participants[6]; la publication d'un rapport et de recommandations en 2003. Ce rapport fait le point sur l'état des statistiques dans les domaines de la démographie, du travail, des revenus et dans la «prise de décision». Il rappelle les sources utilisées, les résultats les plus significatifs et les améliorations à apporter. Les recommandations faites en 2003 restent toujours d'actualité.

Actuellement, la mission de collecter les statistiques utiles est confiée à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) qui, en 2006, a publié pour des matières variées une mise à jour des données disponibles (2005) et cela en collaboration avec l'Institut de Recherche SEIN (Universitair Centrum Limburg)[7]. En 2005, l'IEFH a élaboré un «Plan d'Action Statistique» à mettre en œuvre au cours des années 2005-2006.

Selon l'IEFH, le concept «*statistiques de genre*» renvoie à quatre différents types d'actions :

- la collecte des données ventilées par sexes ;
- la construction d'indicateurs reflétant la problématique de genre
- l'analyse systématique des différences entre hommes et femmes
- la diffusion et la vulgarisation des résultats [8]

On consultera aussi volontiers les définitions proposées par l'Institut suédois de Statistiques (voir le document joint en pdf).
Pour réaliser son plan d'action statistique, l'IEFH organise une collaboration étroite avec les administrations publiques compétentes. Il a engagé une statisticienne à partir de février 2006.

Etat des lieux au plan international

De leur côté, les institutions internationales ont déjà largement approfondi la question de l'implication du genre dans les statistiques. L'analyse de leurs démarches est utile, elle permet de mieux comprendre l'impact des objectifs poursuivis par ces institutions sur l'élaboration des statistiques et sur rôle de l'intégration du genre dans ces matières.

Leurs préoccupations, plutôt orientées vers la comparabilité des données, sont marquées par

[4] [sous la dir. de Ada Garcia et Mieke Van Haegendoren] *(In)visibilité des Femmes dans les statistiques belges.* Première partie : *Analyse thématique des statistiques*. Deuxième partie : *Relevé analytique des statistiques existantes*.
[5] Hommes et Femmes à l'aube du 21ème siècle. Un manuel d'utilisation des statistiques sous l'angle du genre, MET, 2001
[6] *Actes de la journée d'étude du 6 mai 2002. Rendre les femmes et les hommes visibles dans les statistiques,* éd. SSTC et SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, 2003
[7] *Femmes et hommes en Belgique. Statistiques et indicateurs de genre,* IEFH, éd. de 2006.
[8] IEFH, Rapport d'activités 2004-2005, p.42-44.

l'approche des pays du Nord qui se pensent comme «norme»[9]. Ces analyses critiques ont amené des ONG à doubler l'IDH (Indicateur de Développement Humain) par un ISDH (Indicateur sexospécifique de Développement Humain) et à y ajouter un IPF (Indicateur de la Participation des Femmes).

Au niveau européen, l'Eurostat fournit depuis longtemps une ventilation sexospécifique des statistiques qui proviennent des Enquêtes sur les Forces de Travail. En 2008, il a publié sa deuxième édition du *«portrait statistique des femmes et des hommes en Europe»*. Ici, les chiffres sont recueillis dans diverses banques de données; ils sont présentés de manière à mettre en évidence les positions contrastées des femmes et des hommes dans les différents aspects de leur vie sociale et professionnelle et à favoriser la comparaison des Etats membres entre eux[10]. Cela devrait inciter chaque Etat à pratiquer l'autocritique et à constater ses propres insuffisances en termes de données et de résultats.

Parmi les autres organisations internationales, l'OCDE qui a acquis une grande expertise dans l'élaboration d'indicateurs sociaux[11], a tendance à traiter de manière spécifique et séparée la question de l'égalité des sexes et ce, particulièrement, à partir de la problématique de l'aide au développement.[12]

Au sein des Nations Unies, différentes institutions se penchent aussi sur la question. Citons l'UNIFEM[13] ou la Conférence des statisticiens européens[14]: tous développent des réflexions et des projets sur la nécessité d'adapter les statistiques à la question du genre mais proposent aussi des réalisations concrètes dans ce domaine.

<u>Interpellation du Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes</u>

Le Conseil s'interroge sur l'engagement des responsables politiques, des institutions fédérales, régionales et communautaires dans ce processus.

Il rappelle que dans nombre de ses avis, il a signalé que les statistiques adéquates faisaient défaut ou ne permettaient pas de répondre aux questions posées, ou n'étaient pas complètement voire pas du tout ventilées en fonction du sexe. Ces remarques sont restées sans réponse.

---

9 Exemple: s'interroger sur le taux d'**obèses** dans la population est marqué par les inquiétudes des Etats-Unis alors que dans beaucoup de pays c'est l'**émaciation** qui est un problème. Voir OCDE, *Panorama de la société 2009-Indicateurs sociaux de l'OCDE.*

10 *La vie des femmes et des hommes en Europe,* Eurostat, nouv. éd., 2008, 245 p.

11 Voir par ex. *Panorama de la société 2009. Indicateurs sociaux de l'OCDE*, Paris, mai, 2009

12 Voir : Deuxième rapport annuel de la Coordination pour les Questions d'Egalité Homme-Femme à l'OCDE (2003-2004) *Annexe 1 : Intégration d'une dimension homme-femme dans les statistiques de l'OCDE.* Au sein de la Direction DCD-CAD, le Réseau GENDERNET doit stimuler la politique d'égalité hommes-femmes.

13 UNIFEM, *Qui est responsable envers les femmes ? Genre et redevabilité,* Washington, 2009 : ce rapport situe la «redevabilité» dans une perspective sexospécifique. Voir aussi le Workshop on «Gender Statistics» tenu à Addis Abeba les 15-16 décembre 2008.

14 NU, CES, Commission économique pour l'Europe, Conférence des statisticiens européens, dont un groupe d'experts en genre a récemment tenu session : Groupe d'experts…selon le genre, 5ème session, Genève, 6-8 octobre 2008.

Il constate que la problématique du genre des statistiques représente un champ d'investigation qui s'élargit et s'approfondit sans cesse. Il ne s'agit plus aujourd'hui de se contenter d'une simple ventilation en fonction du sexe à partir des données existantes. Il faut s'interroger sur les fondements (les concepts, les définitions) qui ont présidé à l'élaboration des séries statistiques, sur les méthodes utilisées pour dénombrer, sur la manière de publier ou diffuser les données et sur l'impact produit par cette diffusion. Il faut enfin faire émerger des données nouvelles afin de refléter de manière équilibrée les conditions d'existence différentes des femmes d'une part et des hommes de l'autre. Beaucoup d'organisations ont, par exemple, mis en évidence l'insuffisance des données statistiques sur la violence envers les femmes ce qui va se traduire par un manque de cohérence politique à cet égard.
Certains pays commencent à fonder leur politique d'égalité entre hommes et femmes sur l'observation des différences statistiques et des indicateurs de genre; le Conseil craint que le retard que la Belgique manifeste dans ce domaine ne révèle une certaine indifférence à l'égard cette politique d'égalité.

Il estime donc qu'il est urgent de rattraper ce retard et, tout en soutenant le processus entamé par l'IEFH, il souhaite que cette action soit rapidement mise en œuvre de manière plus ample et plus approfondie et pense utile d'organiser prochainement une journée d'étude qui dresse un état des lieux en cette matière.

Principales recommandations

Sans oublier les recommandations qui ont déjà été formulées en 2003, nous nous contentons, ci-dessous d'aborder quelques aspects qui font régulièrement l'objet d'interpellations de la part des chercheurs et des utilisateurs de données statistiques.

L'Individu et le «ménage» comme unités de mesure

La majorité des banques de données nationales qu'elles soient administratives ou à base d'enquêtes par sondage (Panel des ménages, Eu-Silc, budget des ménages, SIRe, Enquête santé en Belgique…) privilégient le «ménage» comme unité de mesure quitte à mélanger dans leurs résultats des données par individu et des données par ménage.

Ces méthodes présentent de nombreux inconvénients et occultent concrètement des différences essentielles entre les conditions d'existence des hommes et des femmes. De plus, souvent elles masquent l'évolution réelle de la structure des ménages: les familles recomposées n'apparaissent pas comme telles ; les ménages «de fait», pas davantage; l'imbrication entre le ménage et la famille est confuse (un ménage peut être formé, outre un couple, par des membres de différentes familles sans que cela soit observable, etc..….).

Quand un ménage est formé d'un isolé, la personne qui répond à une enquête est identifiée comme homme ou femme et ses réponses la concernent personnellement. Mais quand un ménage est composé de deux adultes ou plus, on interroge le plus souvent une personne pour l'ensemble du ménage (le «chef de ménage» ou le principal responsable des achats ou la personne qui a l'habitude de remplir les documents administratifs). C'est le sexe du répondant qui est mentionné. Il est censé répondre pour les autres membres du ménage. On mentionnera son niveau d'études ou le plus haut niveau atteint dans le ménage. Les revenus seront regroupés sans tenir compte de l'écart de revenus entre les membres du ménage. On fera comme si la consommation du ménage était partagée également par l'homme et par la femme (auto, ordinateur…).

Pour les enquêtes santé, une approche à partir du ménage est tout aussi contestable. On se demande au nom de quoi un adulte peut valablement répondre et se prononcer sur l'état de santé, les dépenses de soins[15], l'éventuel renoncement aux soins d'un autre adulte du ménage? En ce qui concerne la santé des enfants, le plus souvent, la personne qui est invitée à répondre à l'enquête n'est pas celle qui se charge concrètement de la santé et du bien-être des enfants.

En ce qui concerne plus particulièrement les revenus, l'établissement d'une moyenne ou d'une médiane des revenus des ménages se fait à partir d'unités de mesure qui ne sont pas comparables entre elles. Peut-on, en effet, comparer des ménages où les revenus des deux conjoints sont plus ou moins égaux avec des ménages où ces revenus sont totalement inégaux ?

En ce qui concerne le «risque de pauvreté», on ne pouvait pas jusqu'à présent poser la question du «risque de pauvreté» pour les femmes sans revenus personnels mais vivant dans un ménage disposant de revenus suffisants. Ce risque spécifique de pauvreté qui est occulté par la référence au «ménage» n'est mis à nu que lorsque le ménage divorce.

Récemment, dans le cadre d'un projet BGIA, l'équipe de Danièle Meulders (DULBEA) a réalisé pour la première fois une «*Analyse de la répartition des revenus entre les femmes et les hommes et de la dépendance financière en Belgique sur base des données du SILC-Belge 2006*». Cette étude a été menée sous les auspices de la Politique Scientifique Fédérale, de l'IEFH, et de la Direction générale de Statistique et d'Information économique. Les résultats montrent que si sur base de la situation du «ménage», le risque de pauvreté des femmes était estimé à «seulement» 16 %, sur la base de leur situation individuelle, leur risque de pauvreté est au contraire de 36 %.

On connaît relativement bien la répartition H/F des bénéficiaires des revenus de remplacement et de leurs montants ainsi que de ceux de l'aide sociale, mais on ne dispose toujours pas de statistiques rétrospectives et récurrentes (avec une répartition H/F) des exclusions définitives du droit aux allocations de chômage et de l'impact de ces exclusions sur les pensions de retraite. On ne dispose pas davantage de données ventilées par sexe, sur le rapport entre l'état de santé, les dépenses à effectuer pour les soins et le revenu personnel de l'assuré. On sait qu'en Belgique, ± 5 % des travailleurs occupés sont pauvres, on n'en connaît pas la répartition H/F sur base des revenus individuels.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable de procéder de manière urgente à une «individualisation» de la production de toutes les statistiques.

Il serait cependant déraisonnable d'abandonner des statistiques qui permettent d'appréhender la diversité de la formation des ménages et donc d'abandonner le «ménage» comme unité de mesure.

Aussi, le Conseil considère-t-il qu'il est nécessaire de construire deux séries statistiques complètes, l'une à partir des individus, l'autre à partir de leurs modes de vie en commun.

[15] Sans oublier que les dépenses le plus souvent effectuées par la mère sont remboursées sur le compte du titulaire ayant les enfants «sur son carnet de mutuelle», le père très souvent.

Le sexe comme variable majeure et transversale

Les diverses publications déjà mentionnées montrent que beaucoup de séries statistiques (notamment, et depuis longtemps, celles qui concernent le travail professionnel) disposent déjà d'une ventilation «sexospécifique». Toutefois, il arrive trop souvent que le sexe soit traité comme une variable mineure au même titre que l'âge, le niveau de formation, le niveau de revenus, etc. Ceci a pour résultat, qu'a priori, les autres variables retenues ne seront pas ultérieurement ventilées en fonction du sexe. Ainsi on connaîtra, par exemple, une ventilation H/F globale des taux de suicide mais on ne pourra pas observer cette ventilation H/F pour les autres variables retenues telles que les tranches d'âge, le niveau de scolarité, le taux d'emploi, etc…

Le Conseil recommande donc que dans toutes les statistiques, la variable sexe soit construite et traitée comme une variable majeure transversale à toutes les autres variables proposées et que les résultats soient toujours publiés en faisant apparaître et en explicitant ce traitement transversal de la variable sexe.

Comment stimuler un gender mainstreaming des statistiques des pouvoirs publics ?

Le rapport de la Conférence des statisticiens européens[16] recommandait de dispenser une formation spécifique aux statisticiens des services nationaux pour les amener à tenir compte de la variable sexe lors de l'élaboration, de la collecte et de la diffusion des statistiques.

Le Conseil considère lui aussi, que pour renouveler la production et le traitement des statistiques en fonction du «genre», il faut repenser les conceptions de la collecte des données, de l'établissement des questionnaires, de l'élaboration des méthodes d'entretien (instaurer un équilibre H/F parmi les enquêteurs). Il convient aussi d'instaurer un dialogue entre les utilisateurs et les producteurs de statistiques de genre en tenant compte des recherches en cours et des préoccupations découlant du «gender mainstreaming».

Pour réaliser cet objectif, le Conseil estime qu'il existe différentes possibilités.
Premièrement, il serait utile de développer au sein de l'IEFH une «cellule» (composée de plusieurs statisticiennes ou statisticiens) spécialement formée dans la problématique du «genre», qui serait chargée de suivre de manière critique tout le processus de production des statistiques en se basant, plus ou moins, sur l'organigramme proposé par un institut suédois de statistiques[17] (voir le document joint en pdf).

Cette cellule pourrait –comme l'a déjà fait en 2008 l'actuelle responsable des statistiques à l'IEFH- non seulement prodiguer une initiation à la problématique «genre et statistiques» aux futurs statisticiens et aux organismes chargés d'établir des statistiques mais aussi assurer le suivi de ces formations auprès des administrations concernées. Il faut aussi que les administrations concernées fassent preuve de plus d'autorité et utilisent leur pouvoir d'injonction. Les problèmes de méthodologie ne peuvent servir d'argument pour empêcher l'application du gender mainstreaming aux statistiques.

Deuxièmement, le Conseil considère qu'il serait également judicieux de renforcer l'Institut National de Statistique (INS). La création d'une cellule « genre » au sein de cet organe

---

[16] Tenue à Genève, 13-16 juin 2000
[17] *Engendering Statistics. A Tool for Change* [sous la dir. de Birgitta Hedman, Francesca Perucci et Pehr Sundström], éd. Statistics Sweden, Örebro, 1996.

permettra un meilleur traitement des chiffres à la source. A condition qu'ils reçoivent également les moyens nécessaires pour ce faire.

Troisièmement, la création d'un réseau contribuerait également à la réalisation de l'objectif. Si toutes les administrations, les institutions de recherche et les associations féminines concernées y sont représentées, elles pourront se concerter sur une base régulière. L'Institut peut prendre en charge l'organisation et la promotion de cette concertation afin que toutes les instances concernées restent informés de l'évolution des problématiques relatives à l'égalité des femmes et des hommes.

Il convient enfin que le pouvoir politique veille à l'application concrète de la loi du 12 janvier 2007 en mettant sur pied un processus de contrôle voire, s'il y a lieu, de sanction.

Ne convient-il pas finalement d'envisager d'obliger les nouveaux instruments législatifs à se doter dans leurs «attendus» d'une référence au processus de mainstreaming et à l'équipement statistique qui lui serait associé ? C'est en effet en se basant sur des statistiques utiles et fiables que l'on pourra définir une politique fondée. La contribution de statisticiens de genre ayant bénéficié d'une bonne formation est ici d'une importance incontestable.

Le Conseil s'adresse donc simultanément aux Ministres ayant respectivement l'Egalité des Chances et la Politique Scientifique dans leurs attributions, ainsi qu'au Ministre de l'Economie ayant la tutelle de la DGSIE.